



**University of  
Zurich**<sup>UZH</sup>

**Zurich Open Repository and  
Archive**

University of Zurich  
University Library  
Strickhofstrasse 39  
CH-8057 Zurich  
[www.zora.uzh.ch](http://www.zora.uzh.ch)

---

Year: 2018

---

## **Im Schatten des Landesstreiks: Sozialpolitik nach dem Ersten Weltkrieg**

Lengwiler, Martin ; Leimgruber, Matthieu

Other titles: L'influence de la grève générale sur la politique sociale au lendemain de la Première Guerre mondiale

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich

ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-167350>

Journal Article

Published Version

Originally published at:

Lengwiler, Martin; Leimgruber, Matthieu (2018). Im Schatten des Landesstreiks: Sozialpolitik nach dem Ersten Weltkrieg. Soziale Sicherheit : CHSS, (3):27-30.

## SOZIALPOLITIK

# Im Schatten des Landesstreiks: Sozialpolitik nach dem Ersten Weltkrieg

Martin Lengwiler, Universität Basel

Matthieu Leimgruber, Universität Zürich

Der Landesstreik vom November 1918 steht im historischen Gedächtnis für eine Konfrontation zwischen Arbeiterschaft und Bürgertum, die das politische Klima auf Jahre hinaus vergiftet hat. Über seine sozialpolitischen Auswirkungen ist dagegen nur wenig bekannt.

Die beiden Weltkriege des 20. Jahrhunderts waren für die Entwicklung der europäischen Wohlfahrtsstaaten einschneidende, nachhaltig prägende Phasen. Viele Sozialstaatsreformen gingen von den kriegswirtschaftlichen Interventionen aus oder wurden im Anschluss an das Kriegsende – quasi als sozialpolitische Friedensdividende – eingeführt. Die Sozialreformen der Weimarer Republik sind ohne die Vorgeschichte des Ersten Weltkriegs ebenso wenig erklärbar wie die Verstaatlichung des britischen Gesundheitswesens ohne den Zweiten Weltkrieg (Obinger/Petersen/Starke 2018).

Dies gilt auch für die Schweiz, obwohl sie bei beiden Weltkriegen nicht ins Kriegsgeschehen eingriff. Die Gründung der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) 1948 wäre ohne den Erwerbsersatz für Militärangehörige von 1939 undenkbar gewesen. Selbst der Erste Weltkrieg war, dies geht oft vergessen, ein sozialpolitischer Umbruchsmoment. Der unerwartet lange Krieg stellte die Bundesbehörden vor mas-

sive sozialpolitische und kriegswirtschaftliche Herausforderungen. Die Teuerung belastete v. a. in der zweiten Kriegshälfte die Kaufkraft breiter Bevölkerungsschichten. Auch der Wirtschaftskrieg der Entente gegen Deutschland und die Schweiz führte ab 1917 zu Versorgungsengpässen.

In den letzten beiden Kriegsjahren wurde ein Grossteil der städtischen Arbeiterschaft von der Armut erfasst. Abgesehen von der Fürsorge existierten erst wenige sozialstaatliche Absicherungen. Der Bund führte zwar direkte Bundessteuern ein, um die Staatsfinanzierung sicherzustellen. Und um die Landesversorgung aufrechtzuerhalten, griff er in die Handels- und Gewerbefreiheit ein und arbeitete eng mit den Spitzenverbänden der Wirtschaft zusammen. Auch soziale Einrichtungen wurden unterstützt, v. a. Krankenkassen und Pensionskassen; sie profitierten von Subventionen und Steuervergünstigungen. Es fehlte aber eine Lohnersatz-Versicherung für die mobilisierten Soldaten – anfangs über

200 000 Männer; viele Familien verloren ihre Einkommensgrundlage. Auch die arbeitende Bevölkerung war schlecht abgesichert, etwa am Arbeitsplatz gegen Unfallrisiken. Die Gesetzesgrundlage für die Suva existierte zwar seit 1912. Ihren Betrieb nahm diese jedoch erst 1918 nach kriegsbedingten Verzögerungen auf (Jaun/Straumann 2016; Leimgruber 2018; Rossfeld/Straumann 2008).

**SOZIALPOLITISCHE FORDERUNGEN** Vor der wirtschaftlichen und sozialen Krise der letzten Kriegsjahre entfaltete sich im November 1918 der Landesstreik, an dem sich mehr als eine Viertelmillion Arbeiter und Arbeiterinnen beteiligte und den der Bundesrat mit einem Truppenaufgebot beenden liess. Verschiedene Forderungen des Oltener Aktionskomitees, das im Februar von Vertretern der Sozialdemokratie und der Gewerkschaften gewählt worden war, um die politischen Aktivitäten der Arbeiterbewegung landesweit zu koordinieren, spielten auf die schwierigen Verhältnisse an: So verlangte es den Ausbau der Lebensmittelversorgung, ein Staatsmonopol für Import und Export, eine Vermögenssteuer zur Tilgung der Staatsschulden oder eine staatliche Alters- und Invalidenversicherung.

Der Bund blieb im Nachgang des Landesstreiks und nach Kriegsende nicht untätig. Die Behörden wählten eine ambivalente Strategie. Einerseits wurden die Exponenten des Generalstreiks gerichtlich verfolgt und mit teilweise drakonischen Strafen belegt (Gautschi 2018, S. 355–380). Andererseits einigten sich Vertreter des Freisinns und der Katholisch-Konservativen auf eine progressive Sozialreform. Mit Blick auf die Forderungen der Streikenden lancierten Bundesrat und Parlament verschiedene sozialpolitische Initiativen, die sich als Lernprozesse aus den Erfahrungen des Ersten Weltkriegs und des Landesstreiks interpretieren lassen.

Einen grossen, unmittelbaren Einfluss hatte der Landesstreik auf die Entwicklung der staatlichen Altersvorsorge. Schon in den 1890er-Jahren war auf Bundesebene über die Einführung einer Alters- und Invalidenversicherung – nach Bismarck'schem Vorbild – diskutiert worden. Die Regierung gab dem Projekt einer Kranken- und Unfallversicherung jedoch den Vorrang. Die Altersvorsorge wurde auf die lange Bank geschoben – deshalb auch die Forderung des Oltener Aktionskomitees (Leimgruber 2008, S. 31–40).

**AUFBRUCHSTIMMUNG UND ERNÜCHTERUNG** Unter dem Eindruck des Landesstreiks nahm der Bundesrat unmittelbar nach dem Ende des Ersten Weltkrieges die Pläne für eine staatliche Alters- und Invalidenversicherung wieder hervor. Im Juni 1919 veröffentlichte er den Entwurf für eine Alters- und Invalidenversicherung, deren Renten durch kantonale und eidgenössische Steuereinnahmen finanziert werden sollten (Leimgruber 2008, S. 58–64, 83–102).

Architekt des Vorschlags war der freisinnige Edmund Schulthess, der 1912–1935 dem Volkswirtschaftsdepartement vorstand und zugleich wirtschaftsnah und sozialpartnerschaftlich politisierte. Durch einen Ausbau des Sozialstaats wollte er die Entfremdung zwischen Bürgertum und Arbeiterschaft überwinden. Der Versicherungsgedanke mit seiner präventiven Logik schien geeignet, um soziale Spannungen und offene Konflikte wie beim Landesstreik zu vermeiden. Für viele Zeitgenossen wurde die vielzitierte «Sozialreform» zum Schlüssel gegen die sozialen Konfliktpotenziale des Kapitalismus (Leimgruber 2008, S. 74–76). Auch das 1919 eingeführte Proporzwahlrecht, mit dem der Bundesrat ein weiteres Postulat des Landesstreiks umsetzte, stand unter diesem Vorzeichen.

Die bundesrätlichen Pläne für eine Altersversicherung erhielten Rückenwind durch eine 1920 eingereichte eidgenössische Volksinitiative, die von Christian Rothenberger ausging. Rothenberger, ein Basler Nationalrat und Freisinniger ohne Berührungängste zur Sozialdemokratie, forderte darin die Einführung einer weitgehend steuerfinanzierten Alters- und Invalidenversicherung. Der Plan war radikaler als das Vorhaben des Bundesrates und fand v. a. auf sozialdemokratischer Seite grosse Unterstützung. Danach verpuffte jedoch die sozialpolitische Aufbruchstimmung. Zunächst verzögerten sich die bundesrätlichen Arbeiten aufgrund der Rezession von 1921/22 und 1925 scheiterte die Rothenberger-Initiative mit einer klaren Nein-Mehrheit von 58 Prozent. Zwar fand der Bundesrat in einer weiteren Volksabstimmung im selben Jahr mit seinen Altersvorsorgeplänen noch mehrheitlich Zuspruch für den Verfassungsgrundsatz, der dem Bund die Befugnis einräumte, auf dem Gesetzesweg eine staatliche Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) und später eine Invalidenversicherung einzurichten. Aber angesichts der Niederlage der Rothenberger-Initiative hatte der Bundesrat bereits einen Gang zurückgeschaltet. Vorerst stand die AHV im Vordergrund; die Pläne für eine Invaliden-

versicherung wurden schubladisiert (Pellegrini 2002; Leimgruber 2008, S. 83–102).

Das AHV-Gesetz, das der Bundesrat nach 1925 ausarbeitete, wurde zu einer bescheidenen Mindestsicherung zusammengeklebt, finanziert durch Lohnabgaben der Versicherten und Zuschüsse aus den Erträgen der Alkohol- und Tabaksteuern. Doch auch diese Vorlage erlitt in der Volksabstimmung 1931 Schiffbruch. Die 60 Prozent Neinstimmen stammten aus einer unheiligen Allianz von antizentralistischen Föderalisten sowie fiskal-konservativen Liberalen und Katholisch-Konservativen. Auch das AHV-Vorhaben wurde nun auf Eis gelegt (Leimgruber 2009b, S. 127–135).

Die Hürden auf Bundesebene behinderten die Ausbreitung der AHV aber nur beschränkt. Im Windschatten der Bundesdebatten breiteten sich kantonale AHV-Modelle ungebrems aus. Viele Kantone hatten schon vor dem Ersten Weltkrieg kantonale Alterskassen eingerichtet, v. a. für die Staatsangestellten. 1919 kam es zu einer eigentlichen Welle von Gesetzesinitiativen, unter anderen in Bern, Solothurn, Schaffhausen, St. Gallen, Neuenburg und im Wallis (Botschaft 1919, S. 42–49).

Indirekt prägten die Erfahrungen des Ersten Weltkriegs und des Landesstreiks auch die Sozialpolitik des Zweiten Weltkriegs und die schliesslich erfolgreiche Gründung der AHV. Denn organisatorisch beruhte diese auf der Lohn- und Verdienstersatzordnung (LVEO), die noch vor Kriegsausbruch konzipiert und als eine der ersten kriegswirtschaftlichen Massnahmen im Sommer 1939 eingeführt wurde. Sie bot den mobilisierten Soldaten einen Einkommensersatz und verhinderte damit Notlagen und Protestpotenziale wie im Ersten Weltkrieg. In diesem Sinne übernahm sie den Präventionsgedanken, der bereits die sozialpolitischen Initiativen der 1920er-Jahre geprägt hatte. Die AHV profitierte von der LVEO, indem sie nach Kriegsende und Demobilisierung deren Verwaltungsstrukturen und -personal übernehmen konnte. (Leimgruber 2009a).

## DURCHBRUCH BEI DER ARBEITSZEITREGULIERUNG

Wirkungsvoller war der sozialpolitische Aufbruch nach dem Ersten Weltkrieg bei den Debatten um eine verkürzte Normarbeitszeit und um die Arbeitslosenversicherung. Unmittelbar nach dem Landesstreik setzte sich das alte gewerkschaftliche Postulat nach einer 48-Stunden-Woche schrittweise durch. Die Normarbeitswoche wurde nach Kriegsende in verschiedenen Tarifverträgen, dem 1919 revidierten Fabrikge-

setz und dem 1920 erneuerten Arbeitszeitgesetz für Post- und Bahnbetriebe verankert (Degen 2015).

Auch die Regulierung der Arbeitslosenversicherung kam einen entscheidenden Schritt voran. Der Bund schuf im Nachgang zum Landesstreik ein Subventionssystem für öffentliche, paritätische und gewerkschaftliche Kassen. Die Pläne waren zwar von einer Verstaatlichung der Kassen oder einem allgemeinen Versicherungsobligatorium weit entfernt. Auch blieben die Subventionen zunächst bescheiden. Aber immerhin kam mit dem Bundesgesetz von 1924 die erste nationale Regelung zur Arbeitslosenversicherung zustande. Ihre Bedeutung erwies sich insbesondere nach 1930, als die Weltwirtschaftskrise die Schweiz erfasste. Die Einnahmen vieler Arbeitslosenkassen brachen ein, zugleich stiegen die Ausgaben rasant an. Der Bund weitete die Subventionen aus und bewahrte viele Kassen vor dem Untergang. In den Krisenjahren deckten etwa die Gewerkschaftskassen mehr als drei Viertel ihrer Ausgaben über Bundesbeiträge (Togni 2009, S. 102–104).

Höchstens einen indirekten Einfluss hatte der Landesstreik auf die Entwicklung der Krankenversicherung. Die Weichenstellung erfolgte in diesem Bereich schon vor 1918. Ab 1912 erlaubte das Kranken- und Unfallversicherungsgesetz dem Bund, Krankenkassen zu subventionieren, solange sie im Rahmen einer kantonalen oder lokalen Krankenversicherung mit Obligatorium wirkten. Trotz des fehlenden nationalen Versicherungsobligatoriums breitete sich die Krankenversicherung dank der Bundessubventionen schnell aus. Noch während des Ersten Weltkriegs führten Basel-Stadt, Luzern, Zug, Zürich und Schwyz sozialstaatliche Obligationen für Krankenversicherte ein. Nach dem Krieg kamen St. Gallen, Bern, Appenzell Innerrhoden, Tessin, Graubünden und Uri hinzu. Ende der 1930er-Jahre war rund die Hälfte der Bevölkerung in der einen oder anderen Form gegen Krankheit versichert (Lengwiler 2009, S. 167–172). Die Kriegserfahrungen dürften diesen Ausbreitungsprozess beschleunigt haben.

**SONDERFALL UNFALLVERSICHERUNG** Auch die Geschichte der Schweizerischen Unfallversicherungsanstalt (Suva) ist höchstens indirekt vom Landesstreik und vom Ersten Weltkrieg geprägt. Die Suva nahm im April 1918, ein halbes Jahr vor dem Landesstreik, ihren Betrieb auf. Sie passt auch in ihrem Selbstverständnis nicht ins Bild einer sozialpolitischen Aufbruchsstimmung. Denn die Anstalt verfolgte in

den ersten Betriebsjahren einen betont arbeitgeberfreundlichen und gewerkschaftskritischen Kurs – im Gegensatz zu den partnerschaftlichen Arrangements der Tarifverträge und des paritätischen Kassenwesens. Zwar war der Suva-Verwaltungsrat drittelparitätisch (Arbeitgeber, Arbeitnehmer und Bundesbehörden) zusammengesetzt. Doch die Personalentscheidungen fielen klar im Interesse der Arbeitgeberschaft aus. Der erste Direktor der Anstalt, Alfred Tzaut (1868–1938), gehörte vor der Suva-Gründung zu den Kritikern einer staatlichen Unfallversicherung. Der Verwaltungsrat wählte ihn v. a. aus taktischen Gründen, um die Sozialstaatskritiker politisch zu beschwichtigen. Der erste Oberarzt der Anstalt, Daniel Pometta (1869–1949), galt ebenfalls als arbeitgeberfreundlich. In beiden Fällen stimmten die Gewerkschaftsvertreter im Verwaltungsrat vergeblich gegen diese Kandidaturen. Erst in den 1930er-Jahren, als die erste Generation der Suva-Leitung abtrat, schlug der Verwaltungsrat einen stärkeren sozialpartnerschaftlichen Kurs ein. Nun wurden zunehmend Mitglieder der Sozialdemokratischen Partei oder gewerkschaftsnahe Figuren in die Suva-Leitung berufen (Lengwiler 2006, S. 223–226).

Wie lassen sich abschliessend die sozialpolitischen Folgen des Landesstreiks zusammenfassen? Klar ist, dass der Landesstreik die sozialpolitischen Debatten auf verschiedenen Ebenen bewegt hat: auf Bundesebene in der Alters- und der Arbeitslosenversicherung, auf kantonaler Ebene in der Krankenversicherung, teilweise auch in der Altersversicherung. Gestärkt wurden vor allem korporatistische Lösungen zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerschaft, so etwa paritätische Pensionskassen, Arbeitslosenkassen oder Krankenkassen. Doch zu umfassenden Reformen reichte es meist nicht – dafür war der politische und wirtschaftliche Spielraum in der Zwischenkriegszeit zu eng. ■



**Martin Lengwiler**

Prof. Dr., o. Prof. für Allgemeine Geschichte des 19. und 20. Jahrhunderts, Universität Basel.  
martin.lengwiler@unibas.ch



**Matthieu Leimgruber**

Prof. Dr., ao. Prof. für Geschichte der Neuzeit und Schweizer Geschichte, Universität Zürich.  
matthieu.leimgruber@uzh.ch

## LITERATUR

Leimgruber, Matthieu (2018): «War and Social Policy Development in Switzerland, 1870–1990», in: Obinger, Herbert; Petersen, Klaus; Starke, Peter (Hg.): *Warfare and Welfare: Military Conflict and Welfare State Development in Western Countries*, Oxford: Oxford University Press, S. 364–392.

Obinger, Herbert, Petersen, Klaus, Starke, Peter (Hg.) (2018): *Warfare and Welfare: Military Conflict and Welfare State Development in Western Countries*, Oxford: Oxford University Press.

Jaun, Rudolf; Straumann, Tobias (2016): «Durch fortschreitende Verelendung zum Generalstreik? Widersprüche eines populären Narrativs», in *Mitteilungen des Historischen Vereins Zentralschweiz* 169, S. 19–52.

Degen, Bernard (2015): «Arbeitszeit», in: *Historisches Lexikon der Schweiz*: www.hls.ch (8.7.2018).

Lengwiler, Martin (2009): «Das verpasste Jahrzehnt. Krankenversicherung und Gesundheitspolitik (1938–1949)», in: Leimgruber, Matthieu; Lengwiler, Martin (Hg.): *Umbruch an der «inneren Front». Krieg und Sozialpolitik in der Schweiz, 1938–1948*, Zürich: Chronos, S. 165–184.

Leimgruber, Matthieu (2009a): «Die Auseinandersetzung um die Altersversorgung», in: Leimgruber, Matthieu, Lengwiler, Martin (Hg.): *Umbruch an der «inneren Front». Krieg und Sozialpolitik in der Schweiz, 1938–1948*, Zürich: Chronos, S. 125–138.

Leimgruber, Matthieu (2009b): «Schutz für Soldaten, nicht für Mütter. Lohnausfallentschädigung für Dienstleistende», in: Leimgruber, Matthieu; Lengwiler, Martin (Hg.): *Umbruch an der «inneren Front». Krieg und Sozialpolitik in der Schweiz, 1938–1948*, Zürich: Chronos, S. 75–100.

Togni, Carola (2009): «Arbeitslosenversicherung. Der soziale Kompromiss für die Nachkriegszeit», in: Leimgruber, Matthieu, Lengwiler, Martin (Hg.): *Umbruch an der «inneren Front». Krieg und Sozialpolitik in der Schweiz, 1938–1948*, Zürich: Chronos, 101–124.

Leimgruber, Matthieu (2008): *Solidarity without the state? Business and the shaping of the Swiss welfare state, 1890–2000*, Cambridge: Cambridge University Press.

Rossfeld, Roman, Straumann, Tobias (Hg.) (2008): *Der vergessene Wirtschaftskrieg? Schweizer Unternehmen im Ersten Weltkrieg*, Zürich: Chronos.

Lengwiler, Martin (2006): *Risikopolitik im Sozialstaat: Die schweizerische Unfallversicherung 1870–1970*, Köln: Böhlau.

Pellegrini, Luca (2002): «Les enjeux du financement de l'assurance vieillesse, survivants et invalidité (1918–1920)», in: Studer, Brigitte; Guex, Sébastien; Gilomen, Hans-Jörg (Hg.): *Von der Barmherzigkeit zur Sozialversicherung: Umbrüche und Kontinuitäten vom Spätmittelalter bis zum 20. Jahrhundert*, Zürich: Chronos, S. 297–306.

Gautschi, Willi (1988): *Der Landesstreik 1918*, Zürich: Chronos.

Botschaft an die Bundesversammlung betreffend Einführung des Gesetzgebungsrechtes über die Invaliditäts-, Alters- und Hinterlassenenversicherung, 21. Juni 1919, in: *BB/IV 1* 1919, S. 1–224: www.admin.ch > Bundesrecht > Bundesblatt > 1919.